

Appel à contribution ADELS

Projet urbain, participation : à qui revient la production de la ville ?

Points de vigilance pour la mise en place d'un dispositif participatif dans le cadre d'un aménagement urbain.

Lorsque l'idée d'un projet d'aménagement d'un quartier ou d'un espace public naît on sein d'une collectivité locale, la mise en place d'une démarche participative n'est pas systématique. Alors que certaines collectivités consacrent systématiquement des moyens importants au dispositif de concertation et la place au cœur du projet, d'autres peinent à respecter le minimum réglementaire. Voici quelques points de vigilance qui permettent d'anticiper sur certains obstacles à la généralisation des démarches participatives dans les projets d'aménagement.

1. Rassurer

Si de nombreux projets d'aménagement ne font pas l'objet d'un dispositif participatif, c'est qu'il existe encore des craintes chez l'ensemble des acteurs à s'engager dans des démarches participatives. Le tout est de réussir à les lever.

La frilosité des politiques

Les hommes et les femmes politiques deviennent des élus locaux grâce au suffrage universel : de fait, le droit leur accorde un pouvoir de décisions collectives essentiellement régaliens. Ils considèrent donc ce pouvoir d'exercice comme étant seul moralement légitime. Ils estiment que le processus de participation peut facilement « donner raison » à des intérêts particuliers exclusifs de ce qu'ils considèrent être l'intérêt général.

En outre, le poids des enjeux peut les obliger à un arbitrage qui les mette en situation délicate dans des contextes cristallisant souvent les passions de leurs administrés qui intègrent rarement la complexité des enjeux.

Toutefois, des exemples en Europe et en France commencent à démontrer que lorsque l'ensemble des acteurs a la possibilité de s'exprimer de manière claire et transparente, et que ces paroles sont écoutées et entendues, il devient bénéfique pour les élus de porter des décisions qui deviennent partagées.

Le rejet des investisseurs

La logique de l'investisseur est essentiellement financière : il investit sur une opportunité foncière, et il importe avant tout que celle-ci soit d'un « bon rapport ».

Toutes les questions environnementales, qu'elles soient d'ordre sociologiques, patrimoniales, esthétiques ou écologiques, sont stratégiquement analysées en termes économiques et de marketing.

Les élus sont les interlocuteurs privilégiés de partenariats publics - privés qui visent l'équilibre financier des politiques d'aménagement.

L'investisseur estime que son investissement sur un terrain dont il est propriétaire contribue à l'enrichissement de la commune, et que les habitants du quartier en retire forcément un bénéfice : son « nerf de la guerre », c'est l'argent... Et le temps, le plus court possible.

Il n'aime pas le temps perdu en discussions qu'il estime hasardeuses sur des sujets souvent abscons concernant la mémoire des lieux, le charme des délaissés urbains ou les pratiques sociales alternatives : il travaille pour l'avenir.

Pourtant, si l'on songe au seul phénomène écologique récemment émergé dans les cercles les plus élitistes, force leur est de reconnaître la pertinence des réflexions menées par les « rêveurs ».

Pour reprendre le terme de Paolo FARERI : « ralentir » le projet peut assurer le succès véritable de l'opération en réduisant de manière significative les phénomènes de rejet toujours coûteux.

La réticence des concepteurs

Les concepteurs, qu'ils soient architectes, paysagistes ou urban-designers, sont destinés à mettre en œuvre, organiser, dessiner, élaborer les formes du dessein de leurs commanditaires.

En outre, chacun s'estime choisi en raison de sa pertinence à analyser un site et de l'esthétique et de l'agencement des fonctions qu'il propose pour valoriser ce site.

Aussi, l'objection que les concepteurs formulent le plus souvent quand on leur propose un dispositif participatif est de ne pas pouvoir faire entendre leur vision du projet et d'être submergé par des propositions incompatibles avec la leur, en fait une remise en cause de leur métier et savoir-faire.

Ils estiment donc qu'une information claire et précise suffit pour que les habitants puissent comprendre la position et le projet des professionnels, et les admettre comme pertinents.

Pour cela, des outils de traduction sont nécessaires : traduire le langage des concepteurs à l'intention des habitants et usagers est le rôle traditionnellement dévolu aux « chargés de communication ».

En tant que maîtres d'œuvre, ils considèrent les approches participatives comme un phénomène démagogique qui prétend vouloir se substituer aux compétences techniques des « hommes de l'art » et des politiques, sans en assumer les conséquences juridiques.

Pourtant, la coproduction issue de l'analyse des usages n'est-elle pas l'un des fondements éthiques de la production architecturale et urbaine : c'était bien l'une des revendications sociales des mouvements du « Belleville » des années 70 regroupant notamment architectes et sociologues, et prenant le contre-pied du fonctionnalisme.

Le tout dans l'optique de faire émerger une représentation commune du territoire, de ses enjeux et de ses potentialités, et de faire sortir les différents acteurs, et notamment les habitants, de leur intérêt particulier.

La méfiance des habitants

La méfiance des citoyens à l'égard des élus, des investisseurs et des architectes est un problème récurrent.

Pour l'habitant, de plus en plus sensible à son environnement, son cadre de vie urbain n'est très souvent que suite de frustrations : comme le souligne Pierre MAHEY à propos des ateliers de Grande Synthe, « Les habitants voudraient qu'avant d'élaborer des grands projets, on pense à améliorer les conditions de vie quotidiennes ».

Les habitants s'appuient généralement sur une structure constituée (association, comité ou conseil de quartier), qui, parfois, ne défend plus la notion d'intérêt général, mais seulement certains intérêts particuliers voire privés : ainsi, certaines de ces instances participatives sont devenues de véritables lobbies, censés représenter les citoyens, mais qui ne jouent absolument plus ce rôle.

Le phénomène des habitants « professionnels » est une autre difficulté. Trop connaisseurs des réseaux et acteurs institutionnels, ils se retrouvent dans une position de force, notamment par rapport aux autres habitants et usagers, car ils sont souvent détenteurs d'informations plus rapidement et parfois semblent « grisés » par ce pouvoir, réel ou non.

Ces habitants sont par ailleurs très souvent récupérés par d'autres acteurs (élus, techniciens) qui s'en servent alors pour justifier des projets sous couvert qu'ils sont « concertés » avec la population.

Ils ont enfin tendance à monopoliser la parole lors des temps d'échange et effacer ceux qui ont moins l'habitude de la prendre.

Pourtant, rassurer les habitants sur le fait qu'ils seront écoutés est primordial : il faut pour cela leur présenter les outils qui vont servir à traduire leur langage aux décideurs et concepteurs dépassés par leurs revendications programmatiques.

2. Intéresser

Les différentes personnes susceptibles d'intervenir dans un processus participatif ne sont pas toujours conscientes de tous les apports de ce type de démarche. C'est pourquoi il est nécessaire d'en rappeler sans cesse l'intérêt, d'abord collectif, et, le cas échéant, individuel.

Enrichir le projet par l'expertise des usages

La plupart des acteurs de l'aménagement s'accordent à reconnaître qu'un des intérêts majeurs des dispositifs de concertation est la meilleure pertinence des projets urbains ; d'abord parce qu'ils répondent mieux aux attentes directes des futurs usagers de l'espace.

Mais surtout parce qu'associer les citoyens à la transformation de leur cadre de vie facilite l'appropriation des espaces de vie, donc leur animation, leur gestion, le respect qu'ils inspirent, une fois qu'ils ont été livrés.

Ainsi, Robins des Villes reconnaît aux habitants et usagers d'un territoire leurs compétences d'experts en matière d'usage. En effet, ce sont eux qui le pratiquent, le vivent et l'animent. Bien que souvent non formulée, cette nouvelle forme d'expertise devient essentielle pour l'aménageur, pour qui les transformations apportées par les projets urbains doivent être à même d'intégrer les réalités du territoire et répondre aux attentes et besoins des habitants. Néanmoins, la reconnaissance de cette expertise nécessite de trouver les moyens de la valoriser et de l'insérer au sein du dispositif de projet.

La parole aux « sans voix »

Il existe de nombreuses expériences de participation, mais un problème se pose dans la presque totalité des démarches institutionnelles engagées : comment toucher les « sans voix », c'est-à-dire la grande proportion des publics qui ne participent pas.

Soit par manque d'information ou d'habitude, soit par désintérêt pour les instances et outils participatifs existants que sont comités de quartier, cercles d'initiés, réunions publiques ou les procédures de concertation imposées pour les ZAC ou les PLU, lesquelles exigent un certain niveau de connaissance et sont généralement source de frustration par les conclusions juridico - institutionnelles et lointaines.

Ainsi, comment intéresser et faire s'exprimer les publics jeunes (enfants, adolescents et jeunes adultes), les personnes d'origine étrangère ou celles en situation de handicap ? Robins des Villes s'est notamment tourné vers ces publics exclus de la participation traditionnelle et a tenté de les insérer dans les dispositifs au même titre que les autres instances ou publics participants.

Pour ce faire, il a fallu inventer des modes de réunions particuliers souvent basés sur l'évènementiel en s'appuyant sur les réseaux associatifs locaux et en improvisant parfois des situations « à risques » dont l'un des objets visait généralement à gérer les conflits dès l'amont du projet.

Cela passe par des sessions de sensibilisation ou de formation des habitants sur des thèmes précis, le dispositif de discussion n'étant réussi que s'il permet à chaque acteur d'écouter et de comprendre le rôle et la position des autres.

Initier une dynamique participative sur un territoire

L'expérience montre que la conduite de processus de participation dans le domaine de l'urbanisme peut faire « boule de neige ».

Ainsi, dans nombre de territoires, la rencontre entre différents types d'acteurs entraîne la construction de partenariats ou d'actions dans beaucoup d'autres domaines : festifs, culturels, éducatifs, emploi...

La participation à l'aménagement du cadre de vie peut donc être source de création ou de renforcement du lien social entre les différents acteurs du territoire.

Les projets d'aménagement constituent donc une bonne occasion pour initier une dynamique participative locale. Par ailleurs, au travers des ateliers, l'association apporte aux habitants et usagers tout un ensemble de clés de lecture et de compréhension de leur environnement et de ses transformations. Par son intervention, Robins des Villes « forme » ainsi des enfants et des adultes aux notions de la ville et de son aménagement et leur offre les outils pour en devenir acteurs.

3. Cadrer

Il importe préalablement de cerner pour chacun des acteurs la part du négociable et du non – négociable. Robins des Villes a commencé par définir l'échelle d'intervention pertinente pour les actions promues. Face au constat qu'il est encore difficile de faire de la concertation sur les projets de grande ampleur, l'association intervient sur des projets à l'échelle du quotidien dans lesquels les habitants et usagers ont le plus de facilité à se projeter et où il est rapidement possible pour la maîtrise d'ouvrage d'effectuer les travaux.

L'association a par ailleurs choisi de se placer au plus au niveau de la participation, à savoir celui de la coproduction. L'idée est bien de placer les habitants et usagers au même niveau que les aménageurs et décideurs, et que l'ensemble des acteurs participe de l'aménagement urbain suivant ses compétences. Les habitants et usagers passent du rôle de spectateur au rôle d'acteur en devenant une réelle force de propositions.

Robins des Villes estime que la participation est un principe complexe qui nécessite des compétences particulières : le travail de médiation qui permet d'organiser la coproduction est un véritable métier en soi. C'est pourquoi l'association a choisi de se placer dans un rôle particulier, celui de « facilitateur », au cœur du triptyque d'acteurs traditionnels, habitants – élus - professionnels.

Son rôle est à la fois d'offrir des méthodes et outils à tous les habitants et usagers pour qu'ils soient entendus mais également d'aider les maîtrises d'ouvrage à informer et sensibiliser les citoyens aux transformations de leur cadre de vie. Ce rôle est facilité par sa position extérieure au territoire dans le jeu d'acteurs, sa seule revendication étant de porter au mieux la parole des habitants et usagers auprès des décideurs.

Quelle que soit la raison (« concertation - alibi » ou campagne de publicité, manque de moyens, non réalisation des projets...), la non concrétisation d'un projet inscrit dans une démarche participative entraîne inévitablement d'énormes frustrations chez les participants. Cet écueil est d'autant plus accentué quand il se produit avec des habitants formés, qui sauront alors exactement vers quel acteur se retourner pour engager des procédures allant du simple refus à une situation de conflit utilisant les armes juridiques du blocage. Une démarche participative bien menée peut s'avérer au contraire la meilleure façon de désamorcer ces situations extrêmes et préjudiciables pour tous.

Conclusion : instaurer un climat de confiance

Il est toujours envisageable d'imaginer une société où la confiance règnerait entre habitants, maîtres d'oeuvres et décideurs. Mais la confiance est un sentiment, et de ce fait fragile et instable : il suffit d'un échec pour avoir tout à reconstruire.

Les pouvoirs publics locaux ne doivent pas confondre le médiateur des ateliers participatifs avec une agence de communication. Il s'agit de deux démarches différentes qui ne sont d'ailleurs pas forcément contradictoires et ces dernières sont très entraînées à cet exercice.

Le métier de « facilitateur » est amené à se développer, le plus dur pour une association étant de convaincre de sa légitimité et de son professionnalisme.

Co – rédaction par :
Bertrand Ruscassie, responsable concertation
Fabien Bressan, Délégué général
Eric Oberson, Président